Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

33 625 Hulp, handel en investeringen

Nr. 212 BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 mei 2016

Graag bied ik u hierbij de reactie aan op het verzoek van de vaste commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 1 april 2016 betreffende actuele stand van zaken met betrekking tot het bedrijfsleveninstrumentarium, naar aanleiding van het op 31 maart jl. gepubliceerde rapport van de Algemene Rekenkamer «Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: het financieringskanaal bedrijfsleven» (Kamerstuk 32 803, nr. 6).

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

kst-33625-212
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Meer bedrijvigheid, minder armoede

De agenda voor hulp, handel en investeringen richt zich op het bevorderen van duurzame en inclusieve economische groei, armoedebestrijding en het succes van Nederlandse bedrijven op internationale markten. Een belangrijk onderdeel van deze agenda is ervoor te zorgen dat lage- en middeninkomenslanden aansluiting vinden op regionale en mondiale handels- en productieketens, zodat zij kunnen profiteren van de voordelen die handel en investeringen met zich meebrengen.

Profiteren van handel en investeringen gaat echter niet vanzelf. De basiscondities voor ondernemen moeten op orde zijn en ondernemers uit lage- en middeninkomenslanden moeten de mogelijkheid hebben toe te treden tot regionale en internationale markten. Het private sector ontwikkelingsbeleid richt zich op deze basiscondities, te weten de verbetering van het ondernemingsklimaat, het versterken van de private sector in lage- en middeninkomenslanden en de verbetering van markttoegang. Dit genereert duurzame werkgelegenheid en inclusieve groei ter plekke en het creëert markten voor Nederlandse bedrijven. Nederlandse bedrijven beschikken over de technologie en expertise waar grote behoefte aan is in de zich ontwikkelende economieën. Daarom worden Nederlandse bedrijven ondersteund om in deze landen duurzaam te ondernemen en met innovatieve oplossingen een impuls te geven aan inclusieve groei.

Deze brief beschrijft kort het bedrijfsleveninstrumentarium, waarmee deze ondersteuning wordt gerealiseerd. Er wordt toegelicht hoe ontwikkelingsrelevantie centraal is gesteld in dit instrumentarium, zoals met uw Kamer afgesproken. Tot slot wordt in deze brief gereageerd op het Algemene Rekenkamer rapport «Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: het financieringskanaal bedrijfsleven».

Het bedrijfsleveninstrumentarium

Over de bevordering van de inzet van het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden heeft onlangs een schriftelijk overleg met uw Kamer plaats gevonden (Kamerstuk 33 916, nr. 24). Daarin werd ingegaan op het belang van goede informatievoorziening en economische diplomatie. Daarnaast worden bedrijven financieel ondersteund bij het verwezenlijken van hun ambities in lage- en middeninkomenslanden. Dit geschiedt via vier bedrijfsleveninstrumenten: het *Dutch Good Growth Fund* (DGGF), Demonstratieprojecten, Haalbaarheid en Investeringsvoorbereiding studies (DHI), *Development Related Infrastructure Investment Vehicle* (DRIVE) en fondsen voor publiek private samenwerking (PPP). De PPP's zijn thematisch vorm gegeven, aansluitend op de topsectoren (o.a. Water, *Life Sciences and Health*, Land- en Tuinbouw en Logistiek). Zowel het lokale als het Nederlandse bedrijfsleven kan een beroep doen op de vier genoemde financieringsfaciliteiten.

Daarnaast is er een aantal programma's specifiek voor ondersteuning van lokale ondernemingen in lage- en middeninkomenslanden. Het Centrum tot Bevordering van de Import uit ontwikkelingslanden (CBI) bevordert de export door lokale bedrijven naar de Europese markt en het Programma Uitzending Managers (PUM) levert technische assistentie waardoor ondernemingen uit lage- en middeninkomenslanden hun bedrijfsvoering kunnen verbeteren. Met een programma als MASSIF versterkt de Nederlandse ontwikkelingsbank FMO de lokale financiële markt, waarmee zowel particulieren als bedrijven betere toegang tot krediet krijgen. Het *Dutch Employers Cooperation Program* (DECP) werkt aan versterking van werkgeversorganisaties in lage- en middeninkomenslanden. Op verge-

lijkbare wijze werken FNV en CNV aan de versterking van lokale vakbonden via het vakbondsmedefinanciering-programma (VMP)[1].

Conform de door uw Kamer aangenomen motie-Jan Vos/Teeven (Kamerstuk 34 300 XVII, nr.39) wordt toegewerkt naar een meer strategische investeringsagenda waarin de verschillende programma's van het bedrijfsleveninstrumentarium een plaats hebben. Dit om grotere projecten te realiseren waarbij de fundamenten voor lokale economische groei worden gelegd. Het kabinet steunt FMO om door middel van projectontwikkeling en het structureren van financiering duurzame handel en investeringen van het Nederlandse bedrijfsleven in ontwikkelingslanden te realiseren.

Ontwikkelingsrelevantie

Om in de komende vijftien jaar nog eens één miljard mensen uit de extreme armoede te kunnen halen moet de ontwikkeling inclusief zijn. Ofwel, er is economische groei nodig waarbij de armste groepen meedoen en meeprofiteren en waarbij uitsluiting wordt tegengegaan. De brief aan uw Kamer over dit onderwerp (Kamerstuk 33 625, nr. 182) beschrijft de aanpak voor inclusieve ontwikkeling en het beëindigen van extreme armoede. Het scheppen van werkgelegenheid via productieve investeringen en de ontwikkeling van (economische) infrastructuur draagt hier in belangrijke mate aan bij. Deze bijdrage wordt mede gerealiseerd met het bedrijfsleveninstrumentarium.

Bedrijven die gebruikmaken van het bedrijfsleveninstrumentarium moeten de internationale richtlijnen voor internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO) naleven. Zij dienen te verklaren bekend te zijn met en te handelen naar de OESO-richtlijnen voor multinationale bedrijven met betrekking tot maatschappelijk verantwoord ondernemen, de ILO-Verklaring betreffende fundamentele rechten en principes voor werk (inclusief leefbaar loon) en de VN-Conventie over Biologische Diversiteit. Daarmee is gelijkwaardige aandacht voor *people, planet and profit* verankerd in alle bedrijfsleven instrumenten.

Inclusieve groei en ontwikkeling kunnen alleen bereikt worden als ook vrouwen gelijke toegang tot economische kansen krijgen. Bovendien betekent investeren in inkomsten voor arme vrouwen ook investeren in de volgende generatie, want bij hogere gezinsinkomsten groeien kinderen gezonder op, krijgen ze meer scholing en neemt het kindertal af. Naast dit sociaal rendement levert investeren in gelijke kansen voor vrouwen vaak ook financieel rendement op. Aandacht voor vrouwenrechten is daarom onderdeel van het beleid ter ondersteuning van het bedrijfsleven in lage- en middeninkomenslanden. In 2014 werd met de Nederlandse inzet op private sector ontwikkeling in totaal 150.000 nieuwe banen gecreëerd, waarvan circa 40% voor vrouwen (Kamerstuk 33 625, nr. 183). De door het DGGF gecreëerde werkgelegenheid betreft voor eenderde tot de helft banen voor vrouwen (Kamerstuk 33 625, nr. 180). In de programma's ter stimulering van regionale handel wordt gerichte aandacht gegeven aan vrouwelijke handelaren, die 60–80% van de handel tussen buurlanden voor hun rekening nemen (Kamerstuk 33 625, nr. 182).
Aandacht voor vrouwenrechten is ook onderdeel van IMVO. In het bedrijfsleveninstrumentarium vertaalt het zich vooral in versterking van vrouwelijk ondernemerschap en creatie van goede werkgelegenheid voor vrouwen. Daarbij moet met alle uitdagingen voor vrouwen rekening

[1] DECP en VMP werken samen aan de bevordering van sociale dialoog in lage- en middeninkomenslanden, zoals uw Kamer verzocht met de motie Vermue en Servaes (Kamerstuk 34 331, nr. 7).

worden gehouden. Voor vrouwen is meer toegang tot werk immers niet voldoende als zij geen uitzicht hebben op een leefbaar loon of het risico lopen op geweld thuis, onderweg of op de werkvloer, als zij geen zwangerschapsverlof of medische zorg krijgen of als er geen opvang voor kinderen is. In samenwerking met bedrijven, maatschappelijke organisaties en overheden wordt gewerkt aan integrale oplossingen die ook op termijn impact hebben.

Doordat jaarlijks meer Afrikaanse jongeren op de arbeidsmarkt komen dan er nieuwe banen bijkomen, groeit de jeugdwerkloosheid in hoog tempo. Het is van groot belang deze jongeren meer kansen te geven hun dromen en ambities waar te maken in eigen land. Zo wordt hun kwetsbaarheid voor mensensmokkelaars of radicalisering verminderd, evenals de drijfveer om te migreren. Daarom wordt er extra geïnvesteerd in het creëren van ondernemerschap en werkgelegenheid in Afrikaanse landen waar te weinig economisch perspectief is voor jongeren. Begin dit jaar zijn de speciaal daarop gerichte *Local Employment in Africa for Development* (LEAD) programma's in verschillende Afrikaanse landen van start gegaan en is binnen het DGGF EUR 20 miljoen extra geïnvesteerd in jonge ondernemers en werknemers in deze landen. Bij nieuwe op werkgelegenheid gerichte programma's is baancreatie voor jongeren een standaardonderdeel in het monitoring- en evaluatieproces.

Leefbaar loon is een belangrijk onderdeel van IMVO en de OESO-richtlijnen. Nederland loopt voorop in het agenderen hiervan en hanteert in alle bedrijfsleven instrumenten de OESO-definitie van leefbaar loon. Werknemers moeten met een voltijdsbaan met redelijke werktijden, dus zonder structureel overwerk, niet alleen in hun primaire levensbehoeften kunnen voorzien, maar ook toegang tot gezondheidszorg kunnen financieren en hun kinderen naar school kunnen sturen.

Het monitoringsrapport van de Algemene Rekenkamer

Zoals aangegeven in de bestuurlijke reactie op het rapport «Monitoring beleid voor ontwikkelingssamenwerking: het financieringskanaal bedrijfsleven», levert het onderzoek van de Rekenkamer een nuttige bijdrage aan de verdere aanscherping van het beleid en het streven naar een meer resultaatgerichte manier van werken. Tegelijkertijd zijn sommige conclusies en aanbevelingen onevenwichtig en/of deels door de actualiteit ingehaald. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer omvat uitgaven tot en met 2014, terwijl juist in de afgelopen jaren extra stappen zijn gezet om versnippering tegen te gaan en concentratie en focus te bevorderen. Ook met betrekking tot resultaatmeting en evaluatie zijn de nodige stappen gezet, zoals aangekondigd in de kabinetsreactie op de beleidsevaluatie private sector ontwikkeling (Kamerstuk 33 625, nr. 96). U bent hier recent opnieuw over geïnformeerd in de brief over de inzichtelijkheid van de begroting (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 62).

In haar onderzoek bouwt de Rekenkamer voort op een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 2010. De Algemene Rekenkamer stelt dat over vrijwel de gehele linie meer concentratie en meer focus van activiteiten is gerealiseerd, maar dat de versnippering over landen en activiteiten nog steeds aanzienlijk is. In haar nawoord erkent de Rekenkamer dat er in de bestuurlijke reactie terecht op wordt gewezen dat er sprake is van concentratie en focus in de geldstromen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). In 2014 werd immers maar liefst 95% van de via RVO verstrekte financiële middelen binnen slechts vijf programma's uitgegeven en bijna de helft hiervan kwam ten goede aan de 15 partnerlanden. De opmerking over versnippering is ingegeven door het grote aantal kleine programma's en het grote aantal

landen waar een kleine bijdrage naar toe gaat, aldus de Algemene Rekenkamer. Daarbij refereert zij aan uitgaven die betrekking hebben op het inhuren van consultants en adviseurs voor het verstrekken van diensten of het vervullen van opdrachten. Deze uitgaven hebben geen betrekking op het bedrijfsleveninstrumentarium. De Rekenkamer telt reeds gesloten programma's mee in haar rapport. De helft van de 17 genoemde programma's waren in 2014 al gesloten voor nieuwe aanvragen. Deze programma's leverden nog wel beheerwerk op voor RVO, maar dit betrof de afhandeling van aflopende verplichtingen. Het bedrijfsleven kan op dit moment een beroep doen op vier bedrijfsleven instrumenten: DGGF, DHI, DRIVE en de thematisch vorm gegeven PPP-fondsen.

De door de Algemene Rekenkamer gemaakte opmerkingen over uitvoeringskosten vragen om een nadere toelichting. De in het rapport gepresenteerde cijfers betreffen een momentopname. Zo wordt voor ORIO gesproken over 20% uitvoeringskosten in relatie tot de totale uitgaven (2014). Dit was in 2015 14,5% en neemt de komende jaren verder af. Voor de gehele periode 2016–2019 is het verwachte percentage 5,2%. Hetzelfde geldt voor het *Ghana Wash Window*. De Rekenkamer maakt melding van 30% uitvoeringskosten in 2014. Over de gehele programmaperiode (2013–2020) zal dit echter maximaal 10,8% zijn, conform de afspraken bij de start. Uitvoeringskosten zijn in het begin van een programma relatief hoog, omdat dan nog een activiteiten portfolio moet worden opgebouwd. Als de portfolio is gevuld worden deze kosten verhoudingsgewijs lager. Daarom wordt gekeken naar de gemiddelde uitvoeringskosten over de gehele looptijd van een programma. Vuistregel is dat dit niet hoger is dan 10% van de totale programmakosten.

De laatste jaren heeft het Ministerie veel energie gestoken in een meer resultaatgerichte manier van werken. U bent hier recent opnieuw over geïnformeerd in de brief over de inzichtelijkheid van de begroting (Kamerstuk 34 300 XVII, nr. 62). Ook voor private sectorontwikkeling hebben deze inspanningen er toe geleid dat uw Kamer gerichter kon worden geïnformeerd over de in 2013 en 2014 behaalde resultaten (Kamerstuk 33 625, nr. 125 en Kamerstuk 33 625, nr. 183). Naast deze jaarlijkse voortgangsrapportage vinden er ook regelmatig evaluaties op programmaniveau plaats. De evaluatie van het CBI is u onlangs toegezonden (Kamerstuk 33 625, nr. 204). Binnenkort zal de evaluatie van het door FMO uitgevoerde MASSIF programma naar de Kamer worden gestuurd. Dankzij deze monitoring en evaluatie inspanningen is er op het terrein van private sectorontwikkeling in toenemende mate sprake van leren, bijsturen en verantwoorden op basis van resultaten. Zo waren de in de evaluatie van ORIO (Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling) geconstateerde tekortkomingen aanleiding om dit programma om te vormen tot DRIVE en *Develop to Build* (D2B). Uitvoeringsorganisaties zijn sinds januari 2016 verplicht om conform de IATI Open Data standaard te rapporteren. Dit betekent dat de informatie, inclusief resultaatsgegevens, minimaal eens per kwartaal wordt geactualiseerd. Inzicht in de behaalde resultaten komt hiermee sneller en actueler beschikbaar.

Tot slot

Effectieve armoedebestrijding kan niet worden gerealiseerd zonder de bijdrage van het bedrijfsleven. Eerlijk werk is de beste remedie tegen armoede en daarbij is de rol van bedrijven als banenmotor onmisbaar. In haar recente advies «Daadkracht door de Dutch diamond» concludeert de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) dat duurzaam ondernemen te belangrijk is om alleen aan bedrijven over te laten. Het maatschappelijk belang van duurzame ontwikkeling vraagt dat de overheid een actieve rol blijft spelen, aldus de AIV. Over dit AIV advies ontvangt uw Kamer nog

een kabinetsreactie. De ingezette trend van publiek private samenwerking zal de komende tijd worden doorgezet. Dat gaat verder dan de hiervoor beschreven inzet van bedrijfsleven instrumenten en private sectorontwikkeling. Recentelijk hebben zich nieuwere vormen van samenwerking met het bedrijfsleven ontwikkeld. Kabinet, bedrijfsleven, hulporganisaties en kennisinstellingen hebben bijvoorbeeld de handen ineen geslagen om de noodhulp te vernieuwen. In de Dutch Coalition for Humanitarian Innovation (DCHI) delen ruim 20 kennisinstellingen, bedrijven en hulporganisaties kennis en ervaringen en bieden praktische hulp in noodsituaties. FMO lanceerde tijdens de klimaattop in Parijs het klimaatfonds Climate Investor One. Dit fonds richt zich op het mobiliseren van circa USD 2 miljard aan private klimaatinvesteringen in hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden.